

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: B200341037

UDC _____

厦门大学

博士学位论文

绩效预算:理论分析和实践探讨

Performance-based Budgeting: Discussion on Theory and Practice

乔彬彬

指导教师姓名: 张馨 教授

专业名称: 财政学

论文提交日期: 2006年9月

论文答辩时间: 2006年12月

学位授予日期: 2006年 月

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2006年9月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。
本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1、保密（ ），在 年解密后适用本授权书。

2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名： 日期： 年 月 日

导师签名： 日期： 年 月 日

内 容 提 要

“绩效预算”是伴随着对公共产出和结果的关注而出现的一个概念，在西方国家并没有明确统一的定义。一般而言，“绩效预算”是指政府部门先确定需要履行的职能及在履行职能过程中需要消耗的资源，在此基础上制定绩效目标，并用量化的指标来衡量每项计划在实施过程中取得的成绩和完成工作的情况，再以衡量的结果来指导下一轮预算决策的预算管理方法。“绩效预算”的核心是通过制定公共支出的绩效目标，建立预算绩效评价体系，逐步对财政资金管理实现从注重投入转向注重支出效果。

绩效预算不仅是预算方法、预算制度上的一种创新，而且是政府管理理念的一次革命。绩效预算将政府预算建立在可衡量的绩效基础上，强调的是结果导向，或者说强调的是责任和效率。绩效预算增强了预算资源分配与政府部门绩效之间的联系，有助于提高财政支出的有效性。绩效预算强调了公众对政府提供公共服务的质量与成本的关注，有助于促进政府决策程序规范化和民主化。绩效目标的确立，绩效评价和绩效公开，有助于强化政府部门的责任。绩效预算赋予部门最大的预算执行权，有助于促使政府部门按照成本效益原则优化资源配置，提高财政资金的有效性。

从国际上看，从上个世纪 80 年代以来，西方发达国家一直在进行着绩效预算的实践和相关理论研究，相比之下，我国对绩效预算的研究才刚刚起步。因此，本文试图通过对当前以美国为代表的西方国家绩效预算实施情况的客观描述寻找和归纳绩效预算制度本身适宜的发展方向，并比照我国的现实环境分析在我国实施绩效预算所应该进行的制度准备，之后对我国实施绩效预算的战略步骤做出自己的设想。

本文的主要观点和研究结果如下：

1. 绩效预算产生的理论背景，决定了它与市场经济、公共财政具有一致的价值取向，而其理性化内核也是市场对于微观效率衡量标准量化比较倾向的体现。总的来说，绩效预算符合市场经济和公共财政要求的预算形式，但该制度本身理性化的初衷与预算制度不可避免的政治决策过程的矛盾，必然会在制度实施阶

段出现一个理性决策与政治力量角逐的较量过程。本文认为这一理论分析结论对实践提出了要求，即制度设计上如何体现管理主义希望通过预算改革推进以结果为导向的管理模式的建立的初衷；如何把握绩效评价与预算决策过程的结合程度，使理性成分能够在预算这一各方力量博弈的过程中充分发挥作用。

2. 通过对实践部门的调研，以广东省为例，对我国的绩效预算实践进行总结评价。认为目前的改革中所推行的办法和制度还不能称为“绩效预算”，而只是试图把“绩效”观念引入财政预算管理的一点尝试。这一结论具有其现实意义：一方面，所进行的尝试已经显示出了绩效观念对提高财政支出效益的有效性，印证了在市场经济和财政公共化背景下绩效管理能够大幅提高政府行政效率的结论；另一方面，它也表明，与绩效预算体系涵盖的内容和绩效预算应该达到的更为丰富的目标范围相对比，我国以绩效预算为目标的预算改革之路还很漫长，必须对远景目标和近期制度安排分别进行考虑。

3. 通过对美国绩效预算实践的介绍和借鉴总结，认为绩效预算实践的效果表明，作为一种先进的预算管理手段，绩效预算带来了预算制度的巨大变革，也给采用国家带来了的巨大效益，同时在实施过程中也出现了一些必须认真思考的问题，这些对我国预算改革都具有很大的启示。

4. 通过对中外实施绩效预算的公共财政环境、目标差异、实施阻力差异等进行比较分析，认为：发达的市场经济和较高的财政公共化程度不仅是绩效预算产生的背景，更是绩效预算实施的条件。实行绩效预算管理方法的目的，是为了追求公共支出的效益、保证公共支出的使用效果，它的出现应该是在较为完善的控制预算基础上的必然选择。

我国目前处于转轨经济时期，公共财政框架的构建仍需完善，尚不具备实施绩效预算的制度条件。为此，要实施全面的绩效预算制度改革，必须先完善控制取向的预算制度。

从对预算决策模式的分析和美国实践经验的总结得出结论：作为一种并非完全理性的预算决策模式，过度追求其理性部分即绩效信息对于预算决策的绝对作用不能作为制度实施的目标。绩效预算的实施目标应该是朝着管理方向的努力，即通过把绩效指标整合到预算过程中，使结合绩效说明的预算信息能够起到促进明晰分权化管理的权力和责任，建立结果导向、顾客导向的政府行为模式的作用。

5. 构建具有绩效的公共财政支出体系，是财政管理和预算制度改革的方向，但是我国现阶段并不具备实施以结果为导向的全面绩效预算制度的条件，必须要致力于在加强政府内部行政控制的同时，加快推进预算民主、落实人大监督，建立起强有力的预算外部政治控制，最终落实政府预算的公共责任。目前阶段，只能在逐步完善绩效考评方法和预算制度准备的基础上，在预算管理中贯彻绩效的思想，以绩效评价手段逐步优化部门预算，使控制取向的预算制度逐步走向规范。

关键词：绩效预算；理论分析；实践探讨

ABSTRACT

Performance-based budgeting (PBB) is an exercise that public activities should attempt to achieve an end outcome. Although PBB has been implemented by several countries, there is no common definition of the term. Most experts agree that, in the broadest sense of the term: PBB is the allocation of the funds to achieve programmatic goals and objectives as well as some indication or measurement of work, efficiency and effectiveness.

PBB differs from the traditional approach to budgeting in that it attempts to determine whether a program is achieving its goal by focusing on outcome, rather than process or inputs. PBB provides accountability to the public; helps align government spending with overall goals and rationalize budget allocation.

Since 1980s in last century, PBB has been studied as a relatively independent topic in the western developed countries. By comparison it seems that the research is just in the beginning stage in China. Hence this dissertation attempts to make up for the weaknesses in China by introducing the typical practice in the United States and finding out the rational way of PBB. The dissertation also makes some research on Chinese conditions for PBB practice, and then gives some advice on how to implement PBB.

The main findings and viewpoints of the dissertation can be summarized as follows:

1. On the research of the basic principles of PBB, from the view of new public management, the author sets forth that the new PBB has its essential and reflects the public activity coming back to the market. Meanwhile PBB in 1980s is not same with the methods before, for it have the characters of incremental.

2. On the basis of introduction of Guangdong Province's PBB practice, the author has the opinion that the practice still cannot be thought as PBB, it is only a kind of attempt striving for PBB. So we should know more about the condition for PBB's implementation in China.

3. On the introduction about the practice of PBB in federal and states government in the United States, the author pays more attention on the implementation results there and analysis the argument. The author makes a conclusion that PBB's practice in the United States can give us much suggestions such as PBB is not only a kind of

budgeting method ,but also is a useful manage tool for a government.

4. On the basis of analysis before, the author makes a comparison between China and the countries implementing PBB in order to analysis the difference between them and make a conclusion about the rational choice of Chinese PBB implantation. The author said for performance measurement and resource allocations are usually not closely linked, PBB is just one consideration of in the political process of budgeting ,it will give decision makers information they need for evidence-based policymaking.

5 .On the policy options of China, after studying the political environment and the public budgeting condition, the author sets forth that China hasn't haven the possibility to implement PBB. China should still enhance the ability of controlling public budgeting, and put the supervision of the NPC into effect. In this stage, the policy option is to implement the public management thought and use the performance measurement as a tool to enhance the public management level.

Key words: performance-based budgeting; theoretical analysis ; discussion on practice

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 写作背景与意义	1
1.2 国内外相关研究的综述	3
1.3 论文的分析框架、研究方法和结构	8
1.4 论文的创新与不足	11
第 2 章 绩效预算的理论分析	14
2.1 绩效预算：效率困境的突破	14
2.2 两种道路：渐进主义与理性主义	18
2.3 绩效预算：理性主导下的渐进主义	23
第 3 章 我国面向绩效的预算改革：以广东省为例	26
3.1 我国面向绩效的预算改革的原因分析	26
3.2 我国绩效预算实践情况介绍：以广东省为例	30
第 4 章 绩效预算的外国实践及对我国的启示：以美国为例	40
4.1 美国 90 年代开始的绩效预算改革	41
4.2 美国州政府绩效预算实施情况考察	48
4.3 美国绩效预算改革对我国实践的启示	52
第 5 章 中外绩效预算实践差异比较及原因分析	56
5.1 实施环境比较：市场化程度和财政公共化程度的差异	56
5.2 实施目标比较：政府再造与提高财政管理水平的差异	61
5.3 实施阻力比较：制度本身的缺陷与技术手段的改进	64
5.4 若干基本结论	67
第 6 章 适合我国国情的绩效预算制度取向	69
6.1 绩效预算的决策环境	70
6.2 绩效预算的制度准备	76

6.3 绩效评估的若干具体问题	80
6.4 绩效评估向绩效预算的过渡	85
附 录 1	88
参考文献	99
后 记	103

厦门大学博士论文摘要库

Contents

Chapter 1 Introduction	1
1.1 Background and Meaning of the Selected Title	1
1.2 Summary of Research	3
1.3 Research Methods and Structure arrangement.....	8
1.4 Major Innovation and Deficiency	11
Chapter 2 Theoretical Analysis of Performance-based Budgeting	14
2.1 Performance-based Budgeting : Breaking through the Efficiency Puzzle.....	14
2.2 Two ways: Incrementalism and Rationality	18
2.3 Performance-based Budgeting: Incrementalism under Rationality	23
Chapter 3 The Practice in China: The Example of Guangdong Province	26
3.1 Practice in China: The Example of Guangdong Province	26
3.2 The Judgment about PBB Practice in Guangdong Province.....	30
Chapter 4 The Practice in the United States.....	40
4.1 The History of PBB Practice in the United States	41
4.2 The Practice in the State Government in the United States	48
4.3 Suggestion from the Practice of the United State	52
Chapter 5 Comparison between China and Other Countries and Analysis about the reason of difference	56
5.1 Background: The Difference of Market Condition and Public Finance Level ..	56
5.2 Purpose: Reinventing Government or promoting the management ability.....	61
5.3 Obstacle: Drawback of the system and the technique.....	64
5.4 Several Conclusions	67
Chapter 6 Discussion on the Rational Way of Performance-based Budgeting in Our Country	69
6.1 The Decision Background.....	70
6.2 The System Basis	76
6.3 Several Basic Problems about Performance Evaluation	80
6.4 How to Get to PBB from Performance Evaluation.....	85

厦门大学博硕士论文摘要库

第1章 导论

1.1 写作背景与意义

1998 年底我国明确了构建公共财政的改革目标,近 10 年来,各项公共财政改革方案纷纷出台,可以说公共财政改革已经进入了实质性的实施阶段。在这些改革中,公共支出管理的改革是重要的组成部分,如部门预算改革、国库集中支付改革、收支两条线改革、政府采购制度改革以及为保障上述改革顺利推进所进行的银行账户改革、预算科目收支分类改革等内容,无一不包含加强支出的预算约束,规范支出的预算管理的意图在内。然而,一方面,各级政府及财政部门在大力推进财政的公共化改革,并力图通过改革提高财政资金的使用效益;而另一方面,关于财政资金使用低效甚至无效的公众抱怨却从来没有停止过。这种矛盾现象,既反映了纳税人意识的加强和对财政资金监督能力的加强,也反映了各种财政改革似乎都没有触及到老百姓最关心的一个方面,那就是财政的钱是不是用在了最有效的地方。对纳税人而言,当前改革的完善将逐步能够保证财政资金全部使用在提供公共服务上,但纳税人是否获得了高质量、低成本的公共产品却无从得知。从政府的角度来看,各项财政改革的推进是否成功,最后的检验结果是什么,是不是有一种方法来检验公共财政改革的效果。这些问题的提出,都将人们的视线引到了一个新的预算管理领域:绩效预算。

20 世纪 80 年代后,市场经济和公共财政管理水平比较高的英国、新西兰、澳大利亚等国,在新兴的新公共管理浪潮中开始了“结果导向”的政府管理改革。各国的政府改革均表现出相似的基本取向,即采用私营部门的管理技术和激励手段,引入绩效评估机制来提高政府的管理水平和服务质量。由于预算作为绩效评估结果的落实手段,预算程序和方式的改变也成为政府管理改革的重要环节。20 世纪 90 年代以来,美国也开始了绩效管理改革,改革更多的是为了改变政府面临的财政困境,试图通过绩效管理和绩效预算改革提高财政资金的使用效益,达到节约财政资金,减少财政支出总量的目的。总之,20 世纪 80 年代以来的绩效预算改革称作新绩效预算或者企业精神预算,是从 50 年代的绩效预算与 60 年代的

计划项目预算中吸取部分的概念和做法,倡导结果导向,立于战略规划与绩效评价,企图将预算决策者的关注焦点从政府的投入与从事的活动转移到政府产出带来的结果上,预算依照行政机关的绩效程度来进行分配的预算分配方式。绩效预算的根本目的是提高公共支出的货币价值,即通过重新构造公共预算和财政管理制度,使纳税人交纳给政府的税收在使用后能够创造出最大的货币价值。

迄今为止,各国的改革无论是在政府效能管理还是财政支出管理上都取得了一定的成效。因此,在我国面临着市场经济转轨、公共经济初建、各项改革齐头并进,财政支出的范围、结构、规模都需要进一步厘清,财政收支矛盾和财政风险已引起广泛关注等诸多改革难题的情况下,别国绩效预算改革的成效具有很大的吸引力。我国是否也有可能加以借鉴,改善目前财政改革面临的一些困境成为理论研究和实践部门十分关注的问题。

但是,我国目前关于绩效预算的研究还存在着一定的盲区和误区。作为一种预算管理新方法的绩效预算还未形成完整的理论支持体系,对绩效预算的理论认识还停留在新公共管理理论中所涉及的内容和西方各国实践的具体形式上。一些学者从管理学的角度对政府管理方式做出勾勒,提到要与管理方式的变革相配套,来进行绩效预算改革;一些学者单纯从绩效评估的技术角度探讨绩效评价的合理方式,提出要以评价结果作为预算安排的依据;一些学者从法学的角度探讨绩效预算需要的法律准备。总之,现有的研究基本都认定绩效预算是一种可以借鉴的预算管理方式,然后在此基础上从不同领域选取角度进行阐述,但对借鉴的具体思路却鲜有涉及。就现状而言,目前还缺乏完整的、有说服力的理论和实践总结,从而对绩效预算及相关问题尚缺乏合理的解释:即绩效预算在西方发达国家的实践时间也仅仅十余年,这种预算管理方式和制度是否值得我们借鉴?如果答案是肯定的,应当如何借鉴?需要哪些制度基础和条件?等等。

产生这一现象的原因来自多个方面,如预算制度改革本身的复杂性和多样性,绩效评价工具本身的技术缺陷,以及政府人事管理现状对绩效评价活动的天然抵触,等等。但是,笔者认为,对绩效预算的认识还有待进一步深化,目前研究结论的基本倾向是赞同西方发达国家已经在尝试并取得初步成绩的这一改革方向,不同领域的研究者也从不同的角度进行了相关的研究,但是从预算模式的角度进行研究,对中外绩效预算的实践环境进行对比,寻找绩效预算发展的方向及其在

我国的适当借鉴方式等方面研究还有待深入。

1.2 国内外相关研究的综述

西方发达国家对于绩效预算问题的研究，与政府管理模式的变化密切相关。可以说，是基于对公共管理中绩效问题的广泛研究，顺理成章地促成了预算管理方式的转变，最终走上了对绩效预算之路的探索。

在传统的行政模式下，早期对政府绩效的研究主要采用技术效率的（亦称机械效率）的研究方法。他们认为，公共组织与私人组织在研究方法的本质上没有任何区别，因而普遍的效率原则对政府和企业都是适用的。如 20 世纪初美国学者哈灵顿·埃默森提出的著名的“12 条效率原则”，在公共行政领域同样也倍受青睐。其后，由于行为科学的出现和发展，效率研究开始关注人的因素，对组织的内部沟通联系、领导风格、人际关系和其他组织内部状态的评价，开始部分取代了传统的技术效率测量。但是这一阶段，效率研究仍然没有摆脱传统的行政模式的束缚，对政府绩效的改进和评价，仍然存在着诸多的困境和问题。此时的绩效预算（performance budgeting）问题也同行政管理一样开始关注绩效，尝试把评估和拨款程序从传统的分行列支预算格式，转向对机构的产出进行评估的格式，其重点放在对产出的测量上^①，但是同行政管理绩效研究面临的困境一样，由于仅仅考虑绩效预算的绩效测量，完全排除政治因素对预算的影响，希望通过完全理性的预算分析来将政治因素从预算过程中排除出去，20 世纪六十年代在美国兴起的绩效预算的实施并不成功（马骏，2005）。

20 世纪 70 年以来，一种新的预算模式首先在英国、加拿大、澳大利亚等国家出现。这种预算模式认为，“产出”仍然不是预算资金配置的最终目的，预算资金的配置应该以“结果”为导向。由于这种预算模式与过去的绩效预算的着重关注政府的工作、作为、产出（outputs）、投入（inputs）或过程（process）的方式不同，而更侧重于政府施政的成果(outcomes)或结果(results)，即与原来的绩效预算相比，它将预算的重点转移到结果而不是产出上，所以，它又被称为新绩效预算（新绩效预算，new performance-based budgeting）。

由于绩效预算不是单独的预算管理制度的改革,而是伴随着公共管理制度的变

^① 马骏、赵早早：《中国预算改革的目标选择》，马骏，赵早早，《华中师范大学学报》2005 年第 12 期。

革而产生的,对于绩效预算的认识必须基于对绩效管理的认识。只有在对公共管理中绩效问题的定义有了比较清楚的认识后,才能进一步考虑绩效与预算关系的界定。从现有的研究成果来看,单纯对绩效预算的研究并不太多,但是对绩效管理的研究却无一不影响了配套的预算制度改革。因此,我们有必要对绩效预算的“绩效”研究成果进行综述,探讨绩效预算的基础问题。

1993 年美国颁布的《政府绩效与结果法案》指出,进行政府绩效评价和颁布该法案的目的是为了提高政府效率和管理能力的同时,提高公共服务的质量,建立和发展公共责任机制,提高社会公众的满意程度,改善社会公众对政府公共部门的信任。政府绩效评价是社会公众表达意志的一种方式,其内涵是以任务为导向,就是要将顾客的需求作为政府公共部门存在发展的前提和政府部门改革应遵循的目标。^①

1997 年出版的《美国标杆管理研究报告》,将政府绩效评价定义为:绩效评价,是评价达到预定目标的过程,包括以下信息:资源转化为物品和服务的效率(输出的效率);提供给顾客的效果,顾客的满意程度(输出的质量);政府在对项目目标特定贡献方面运作的有效性^②,等等。

1983 年公布的《英国国家审计法》将政府绩效审计(或评估)定义为:“检查某一组织为履行其职能而使用所掌握资源的经济性、效率性和效果(三 E)情况。”具体来说,英国绩效审计是检查公共资金使用情况的方式与效果,其中对经济性的审计,主要是关注在保证质量的前提下是否以最低费用取得一定的资源,将政府支出降到最低水平,简单地说就是支出是否节约;对效率的审计是指审计投入和产出的关系,包括是否以最小的投入取得一定的产出或者以一定的投入取得最大的产出,简单地说就是支出是否讲究效率;对效果的审计是指关注多大程度上达到政策目标、经营目标和其他预期结果,保证资金支出达到理想效果^③。

美国国家绩效评价中的绩效衡量小组对公共部门绩效管理给出的定义是:“利用绩效信息协助设定同意的绩效目标,进行资源配置与优先顺序的安排,以告知管理者维持或改变即定目标计划,并报告成功符合目标的过程。”^④

^① 吴建南、温挺挺:《政府绩效立法分析:以美国〈政府绩效与结果法案为例〉》,《中国行政管理》,2004 年第 9 期。

^② 转引自范柏乃著《政府绩效评价理论与实务》,人民出版社,2005 年 9 月,第 32 页。

^③ 转引自范柏乃著《政府绩效评价理论与实务》,人民出版社,2005 年 9 月,第 33 页。

^④ 转引自卓越主编《公共部门绩效评价》,中国人民大学出版社,2004 年 11 月,第 9 页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库